

# 我国政府 CIO 组织结构及其完善路径探讨

井西晓

(新疆财经大学 新疆 乌鲁木齐 830012)

**摘 要:** 大数据时代,数据资源的开发与利用具有重大的战略意义,各国对此纷纷实施政府 CIO 制度,以期推动数据资源的开发与利用。我国政府 CIO 制度建设起步较晚,虽已初步形成基本的 CIO 运行模式,但在组织结构上尚存在许多不完善之处。今后应加强政府纵向和横向协调,明确 CIO 的职能定位,完善政府 CIO 的运行程序和交流方式,以促进我国政府 CIO 制度的顺利实施。

**关键词:** 政府 CIO; 组织管理结构; 运行方式; 工作交流方式

**中图分类号:** D63 - 39

**文献标识码:** A

**文章编号:** 1671 - 9840(2015)02 - 0038 - 05

随着大数据时代的来临,物联网、云计算、数据整合、关联数据、信息发布等新技术的发展与普及,为政府实现智能化管理提供了技术支撑,这必将从根本上改变政府组织模式和政府形态,进而改变政府治理模式。在这样一个时代,数据作为一种战略资源日益受到各国政府的重视。政府 CIO (Government Chief Information Officer) 即政府首席信息官,是政府组织中负责信息化战略规划、协调和实施,电子政务开发、建设与应用,信息资源开发、管理、利用和创新的官员。美国率先建立政府 CIO 制度,在政府内部设立首席信息官,负责信息技术系统战略策划、规划、协调和实施,他们通过谋划和指导信息技术资源的最佳利用来支持政府部门的目标的实现。<sup>①</sup> 政府 CIO 制度是世界各国信息化的主要发展方式,政府机关引入 CIO 制度的根本原因是信息技术在电子政务建设中的战略地位不断提升,越来越多的政府机关意识到,信息技术是提高其政务水平的首要驱动力,因此也是其核心资产之一,有效利用信息技术来提高行政和业务管理水平逐渐成为政府机关领导层的主要职责之一。有人指出,IT 建设的成功往往取决于强有力的领导、高效的管理和执行能力、工作热情高涨的团队以及高级领导层的充分重视,而不是简单的技术优势。因此,在最高管理阶层设置 CIO 或类似职能是信息化发展到较高阶段的必然选择。<sup>②</sup> 政府 CIO 制度的建立可实现数据管理的战略化和社会化,不仅会进一步提高政府管理质量,还会促进数据资源的社会化开发和利用,提高数据资源的社会效益。

## 一、我国政府 CIO 的组织结构

政府 CIO 制度并不仅仅是 CIO 这个孤立的职位和个人行为,而是围绕 CIO 的一套完备的组织架构和管理体系。实践证明,围绕 CIO 严密而统一的组织架构对于整个电子政务建设具有重要的组织保障

收稿日期:2015 - 03 - 04

基金项目:新疆财经大学博士科研项目“社会稳定视角下新疆城市网格化管理构建研究”(项目编号:2013BS008)

作者简介:井西晓(1978—),女,管理学博士,新疆财经大学公共经济与管理学院副教授,研究方向为城市社会治理。

<sup>①</sup> 参见冯惠玲著《政府信息资源管理》,中国人民大学出版社 2006 年版第 107 页。

<sup>②</sup> 参见深圳市国家税务局课题组编著的《电子政务建设方法与案例解析》,清华大学出版社 2006 年版第 54 页。

作用,它使电子政务建设普遍呈现有序、协调的发展态势。<sup>①</sup> 目前已有超过 100 个国家和地区建立政府 CIO 制度,但各国政府 CIO 的机构设置有所不同。有的国家将电子政务政策与决策机构设在政府首脑机关,如美国;有的国家则把这类机构设在政府的部级机构,如德国。不同的组织结构模式,其政府 CIO 管理成效也大不相同。我国自 1999 年以来,政府几千个部门相继建立了自己的门户网站,但到目前为止,很多政府网站都未能维持正常有效运转,究其原因,电子政务建设组织管理结构不够科学应是其中一个原因。

### (一) 中央层面政府 CIO 组织结构

1. 2008 年大部制改革之前。国务院信息化领导小组是我国信息化和电子政务最高决策机构,由党、政、军各方核心领导成员组成,下设国家信息化办公室(以下简称国信办)。对于具体事务的管理,按照职能分为协调、技术行业管理、投资管理和执行四大块,分别由国信办、信息产业部、国家发展和改革委员会(以下简称发改委)以及国家信息中心负责。国信办的具体事务由原信息产业部信息化推进司负责,对国家信息化和电子政务进行总体部署,负责重大战略、政策的研究,拟定国家信息产业发展战略、方针政策和总体规划,振兴电子信息产品制造业、通信业和软件业,推进国民经济与社会服务信息化发展。国家发展和改革委员会负责信息化和电子政务重大项目的立项审批。国家信息中心负责为国家信息化和电子政务建设提供决策咨询和技术支持,参与重大信息化和电子政务建设项目。由此就形成了以国家信息化领导小组为核心、国信办为协调、信息产业部进行技术规范、国家发改委进行立项审批、国家信息中心执行的信息化管理体系,即我国中央层面政府 CIO 的基本组织结构。这种多头管理体制对政府 CIO 体制作用的发挥非常不利,降低了政府 CIO 对信息化和电子政务建设的领导力和执行力。尤其是作为协调机构的国信办在几大管理主体之间的协调作用发挥得很不理想,仅仅是在发现问题后上报国家信息化领导小组,再由领导小组进行决策,但领导小组并非一种常态化的工作机制,对于日常工作中的协调问题根本无法充分发挥作用,导致协调乏力。我国电子政务中的重复建设、各自为政就是协调不足的一个表现。

2. 2008 年大部制改革之后。2008 年大部制改革以来,国家信息化管理体系发生了很大变化:国务院信息化工作办公室并入工业和信息化部,原信息产业部改为工业和信息化部,将发改委的工业行业管理和信息化有关职责划给工业和信息化部,从而形成了以国家信息化领导小组为核心、中办国办负责协调、工业和信息化部全盘推动、发改委进行立项审批、国家信息中心执行的政府 CIO 组织管理结构。从以上组织管理结构的变动来看,国家是在逐步提高政府 CIO 组织机构的层级,增强其权威性,同时增强了信息化管理权的集中性,以便信息化和电子政务资源的合理配置,促进政府业务协作和技术、资源共享。但是,这种改革从某种意义上说恰恰使原有体制下已经很弱化的协调机制更加弱化,中办和国办虽身处顶层,但并不专管信息化和电子政务,工业和信息化部作为一个职能部门,没有跨部门协调的能力,这无疑使信息化和电子政务建设陷入“权力真空”、缺乏顶层协调的状态。我国信息化和电子政务建设的法律制度尚不健全和完善,如果再缺乏强有力的高层协调,重复建设、各自为政的局面就将难以彻底改变。

### (二) 地方层面政府 CIO 组织结构

地方层面的政府 CIO 组织结构与中央政府基本相同,主要有省信息化领导小组、省信息化办公室、经济与信息化委员会(工业和信息化厅、工业和信息化委员会)和信息中心,但各地方设置有所不同。

1. 单独设立信息化办公室。此种模式下,信息化领导小组由省委、省政府、省人大、省政协等部门核心领导组成,并下设信息化办公室,负责省域内信息化和电子政务的具体规划、协调与实施,但信息化办公室的设置各省区有所不同。有的由省政府管理(如海南等),有的则为省委和省政府共同管理(如青

<sup>①</sup>参见孙宇著《电子政务》,北京师范大学出版社 2011 年版第 125 页~129 页。

岛市电子政务与信息资源管理办公室)。除信息化办公室之外,各地方主管部门主要是经济和信息化委员会(如北京、内蒙古、山西、天津等),或工业和信息化厅(如河南、河北、吉林、陕西),或工业和信息化委员会(如江西、黑龙江、云南、甘肃),或信息化局(如福建)。同时设立各级政府的信息中心,负责信息化和电子政务的具体建设和开发,但县乡基层政府中有许多没有设立信息中心。这种模式之下,地方政府信息化有一个明确的权力中心和协调中心,信息化办公室和信息中心各司其职,以便信息化工作的稳步推进。

2. 信息化办公室与职能部门合并。大多数省区在大部制改革之后,将信息化办公室并入了经济和信息化委员会(工业和信息化厅、工业和信息化委员会),成为其下的一个正处级单位,由原来的正厅级降为正处级,内蒙古、山西、天津、湖南、湖北、广东、浙江、江苏、山东、安徽、辽宁、重庆、贵州、宁夏、新疆、河南、吉林、陕西、江西、黑龙江、云南和甘肃等22个省级政府都是这种模式。这种模式降低了信息化主管部门的行政级别,使之难以发挥应有的作用,加上信息化建设相关的项目审批、预算管理分属不同部门,因而增加了信息化工作的难度。

### (三) 职能部门层面政府 CIO 组织结构

各职能部门根据自身情况设立类似于信息化办公室的机构,但各地职能部门设置的名称有所不同。如北京市司法局设立信息技术处,广东省司法厅设立信息中心,安徽省司法厅没有设立专门机构而由办公室负责电子政务工作。可见,我国地方职能部门的信息化和电子政务管理部门缺乏统一性,这使得各职能部门信息化和电子政务建设的侧重点有所不同,推进的层级和角度也不一样,这在很大程度上阻碍了电子政务的整体推进和互联互通。

## 二、我国政府 CIO 组织结构优化路径

无论具体的组织架构如何建构,至少需要具备以下特征:一是统一设置,层级分明;二是责任关系简单明确,各司其职;三是结构设置富于弹性,协调联动机制健全。目前我国政府 CIO 组织结构还存在一些问题,还需进行组织结构的优化。

### (一) 加强政府纵向与横向协调

从我国金字塔式的组织体系来看,横向协调难度最大。对于中央政府来说,由于缺乏长效性的政府 CIO 权力中心,导致各部委之间很难协调;同时,以行政区划为衡量地方电子政务绩效的基本单位,也加剧了地方政府间的横向竞争。因此,有必要继续优化我国政府 CIO 组织管理结构,在中央层面建立长效性的权力中心(如原国信办),整合赋予其规划、立项、实施管理的权力。此外,对地方政府的电子政务投入与政策倾斜,应在考虑各地经济社会发展现状的基础上,以促进地区协调发展为目的进行顶层设计,加强政府纵向和横向协调。

### (二) 明确 CIO 的职能定位

大多数政府机构采取的是“信息化工作领导小组+信息技术处/科(信息中心)”的模式,在这种模式之下,信息化领导小组主要是由各级政府的“一把手”或主管副职领导组成,由于大多不是专业技术人员,其对信息化工作的指导就较为有限,信息化的实际工作大多落在信息化工作办公室的肩上,而信息化工作办公室的大多数 CIO 仅仅是信息技术部门的负责人,尚未进入到决策层,无法参与领导层决策,其制定的信息化发展规划难免缺乏权威性,这就使得 CIO 处于一种“有名无实、有心无力”的尴尬境地,在信息化建设的实施中无法调动和支配资源,从而处于被动地位,无法发挥应有的作用。因此,政府 CIO 制度的建立必须明确政府 CIO 的地位、职权,在组织结构中,使政府 CIO 拥有较高的地位,使之能够参与最高决策,强化其职权行使的权威性。

### (三) 完善政府 CIO 的运行程序

运行程序即政府 CIO 行使行政权力、实施具体行政行为的过程中应该遵循的方式、步骤和方法。

政府 CIO 的运行不仅需要实体合法,更需要程序合法,应便于让社会公众参与到行政程序中,从而增强社会公众对行政行为和行为主体的认同感,这样也有利于提升行政行为的执行效果。

不同层级、不同职能部门在政府 CIO 管理流程上基本相同(见图 1),现以青岛市政府为例介绍信息化具体管理流程。青岛市政府信息化领导小组下设电子政务与信息资源管理办公室,由市委、市政府共同管理,以市政府管理为主,市政府秘书长担任办公室主任,全面负责办公室各项工作。信息化办公室负责协调各职能部门信息化和电子政务建设需求,会同信息中心进行产品开发、项目设计,再由各职能部门反馈意见,由信息中心进行开发或者与各类服务商合作进行产品外包。

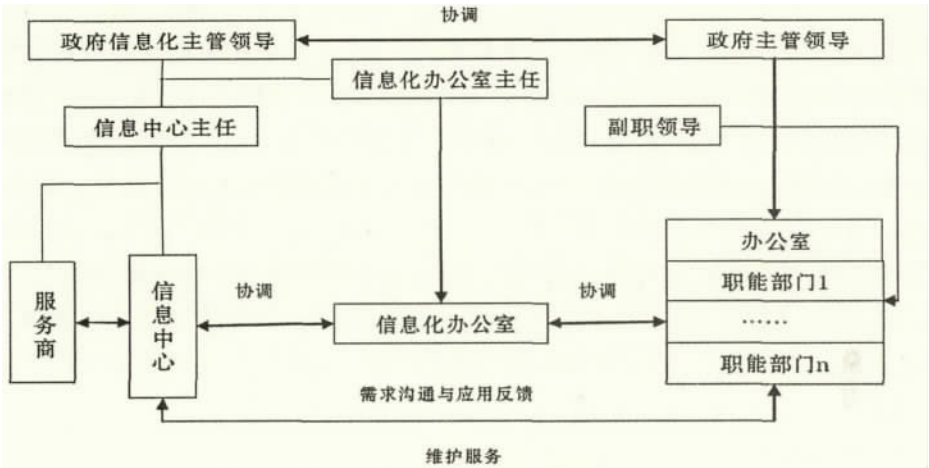


图 1 政府 CIO 具体管理流程

目前我国政府 CIO 的运行程序存在一个极大的问题——尚未有统一的法律规制,使政府 CIO 开展具体工作时无法可依,导致随意行政、程序不当等问题的产生。正在制定中的《电子政务法》需要从实体和程序两方面对政府 CIO 进行详细规定,使政府 CIO 运行程序法制化、规范化。从现行各单行立法如《行政处罚法》、《行政许可法》、《行政赔偿法》,以及地方立法如《湖南省行政程序规定》中可以看出,政府 CIO 在行政程序上应努力做到:一是政府 CIO 应平等对待公民、法人和其他组织,不得出现歧视现象。这要求政府 CIO 在制定信息化和电子政务规划时要综合考虑各地区的具体区情、各部门的具体情况,制定出促进全国信息化和电子政务均衡发展的规划,对弱势地区和部门实行倾斜性政策和财政支持,保障地区信息化和电子政务发展能够惠及所有人。二是政府 CIO 要将行使行政职权的依据、过程和结果向公民、法人或者其他组织公开,涉及国家秘密和依法受到保护的商业秘密、个人隐私除外。三是信息化和电子政务发展的战略性规划要走合法的行政决策程序。首先是由政府行政首长确定是否进入决策程序;其次是决策承办单位对拟决策事项深入调查研究,全面、准确地掌握决策所需信息,结合实际拟定决策方案;再次是对重大决策实行听证制度,征求有关方面意见,充分协商协调;最后是形成行政合同,通过书面合同的方式对决策承办单位和决策执行单位的权利、义务关系进行明确界定,建立责任追究制度。四是加强行政指导。行政指导是现代国家进行经济和社会管理的一种重要手段,政府 CIO 要在其职责范围内,基于国家的法律精神、原则和政策,适时采取非强制性方法,引导公民做出或不做出某种行为的活动。通过制定和发布指导性政策、提供技术指导和帮助、发布信息、示范、建议和说服等方式引导公民、法人和其他组织更好地适应信息社会,同时政府 CIO 也可获得更广泛的社会支持。

(四) 优化政府 CIO 的交流方式

工作交流是保证政府 CIO 素质和能力的一个重要手段,也是促进信息化和电子政务协调发展的一条有效途径。美国在政府 CIO 工作交流方面的做法为我们提供了有益借鉴。第一,建立官方交流平台。美国于 1996 年成立了联邦政府首席信息官委员会,主要由联邦政府各部门如国务院、财政部、商务部、司法部、教育部、劳工部、能源部和交通部的首席信息官、副首席信息官、首席技术官等,以及其他类

似委员会的联络官构成,作为信息共享和工作交流的主要桥梁。联邦 CIO 委员会通过定期召开会议、举办论坛、向有关政府部门汇报等形式促进了各领域的政府 CIO 在交流中发现问题、总结经验,成为了电子政务建设和应用的主要协调中心和交流中心。第二,建立学术性交流平台。如美国各州首席信息官协会、北美数字政府学会、纽约州信息资源管理论坛等。最值得一提的是各州首席信息官协会,目前美国各州基本都已加入该协会,通过情况介绍会、发表学术论文、举行全国会议等形式有效推动了电子政务研究领域的交流与发展,同时也积极推动了地方政府就电子政务和信息化开展合作。

结合世界各国政府 CIO 工作交流的主要方式,我国政府 CIO 工作交流方式可以采取以下做法:一是职位轮换,即同级行政机关的 CIO 交互任职;二是中央层面设立政府 CIO 委员会,由中央、省、市政府 CIO 参加,定期就信息化和电子政务规划进行工作交流;三是地方层面建立政府信息官联席会议,上级政府 CIO 定期召开由所辖区域内下一级政府 CIO 参加的信息官联席会议,<sup>①</sup>促进部门间政府信息官的经验交流,安排信息化和电子政务建设项目;四是建立电子政务学术交流平台,鼓励政府 CIO 与学术研究机构、媒体等进行开放式交流与对话。国家行政学院电子政务研究中心专家咨询委员会就是由国家行政学院电子政务中心、中共中央办公厅信息中心、国务院办公厅电子政务办公室、国家信息中心、国家质检总局信息中心联合发起成立的学术性交流平台,它有效地促进了电子政务有关领导、政府 CIO、专家、学者的交流。此外,国家行政学院每年举办的“电子政务论坛”以及中国互联网协会、中国社会科学院信息化研究中心共同举办的“中国网站群建设运营大会”,均有利地促进了政府 CIO 与 IT 企业之间的交流。

#### 参考文献:

- [1]冯惠玲.政府信息资源管理[M].北京:中国人民大学出版社,2006:107.
- [2]深圳市国家税务局课题组.电子政务建设方法与案例解析[M].北京:清华大学出版社,2006:54.
- [3]孙宇.电子政务[M].北京:北京师范大学出版社,2011:125~129.
- [4]杨兴凯.电子政务[M].北京:机械工业出版社,2009:28.
- [5]吴江,乔立娜.我国政府首席信息官制度建设的需求与构想[J].中国行政管理,2007,(11):58~62.

【责任编辑:甘海燕】

## The Structure of CIO's Organization and the Path to Perfect the Route of CIO

JING Xixiao

(Xinjiang University of Finance and Economics, Urumqi 830012, China)

**Abstract:** Data resources development and utilization is of great strategic significance in an era of big data. As a result, various countries have implemented Government CIO system to promote data resources development and utilization. Government CIO system in China started late and now has initially formed the basic CIO operation mode. However, it still has imperfections, especially in the organizational structure. Problems such as unclear function positioning, imperfect operation mode and so on, still exist. Therefore, in the future, it is of necessity to strive to achieve vertical and horizontal coordination of government, make clear the functions of CIO, improve Government CIO operation procedure and ways of communication to promote the smooth implementation of the Government CIO System in China.

**Key words:** Government CIO; the organization and management structure; operation mode; ways of communication

---

<sup>①</sup>参见吴江和乔立娜所著的《我国政府首席信息官制度建设的需求与构想》,原载于《中国行政管理》2007年第11期,第58页~62页。